Automobile Injury Compensation
Appeal Commission

Annual Report
2006 - 2007

Manitoba

2007-05786/

Manitoba

Finance
Consumer and Corporate Affairs Division

Automobile Injury Compensation Appeal Commission
301 – 428 Portage Avenue, Winnipeg, Manitoba, Canada R3C 0E2
T 204-945-4155 **F** 204-948-2402 Toll Free (within Manitoba) 1-800-282-8069
Email autoinjury@gov.mb.ca

The Honourable Greg Selinger
Minister of Finance
Room 103
Legislative Building
450 Broadway
Winnipeg, MB R3C OV8

Dear Minister:

Section 180(1) of the Manitoba Public Insurance Corporation Act states that within six months after the end of each fiscal year, the Chief Commissioner shall submit an annual report to the Minister respecting the exercise of powers and the performance of duties by the Commission and include the significant decisions of the Commission and the reasons for the decisions.

I am pleased to enclose herewith the Annual Report of this Commission for the fiscal year ending March 31st, 2007 including a summary of significant decisions.

Cordially yours,

MEL MYERS, Q.C.,
CHIEF COMMISSIONER

ANNUAL REPORT OF THE AUTOMOBILE INJURY COMPENSATION APPEAL COMMISSION FOR FISCAL YEAR 2006/2007

General

The Automobile Injury Compensation Appeal Commission ("the Commission") is a specialist tribunal established under The Manitoba Public Insurance Corporation Act ("the Act") to deal with appeals of internal review decisions concerning benefits under the Personal Injury Protection Plan ("PIPP") of Manitoba Public Insurance Corporation ("MPIC"), a "no-fault" insurance program.

Fiscal year 2006/2007, which extended from April 1, 2006 to March 31, 2007, was the thirteenth full year of operation of the Commission. The full-time staff complement of the Commission is nine persons, including a chief commissioner, two deputy chief commissioners, a director of appeals, two appeals officers, a secretary to the chief commissioner and two administrative assistants. In addition, there are 16 part-time commissioners who sit on appeal panels on an as-required basis.

In 2006/2007 there were 209 appeals filed with the Commission respecting 211 MPIC internal review decisions. This compares with 231 appeals filed respecting 250 decisions in the 2005/2006 year. Most of the appeals heard during the 2006/2007 year relate to injuries sustained in prior years, some as early as 1994. As each year passes, many of the files increase in terms of the volume of documents and time required by the Commission to review the files. This is due in part to the fact that when injuries are relatively serious and the insurer's initial liability is not disputed a claimant may be in receipt of income replacement, medical treatment or other coverage from MPIC for an extended period; in such cases it is only when the insurer decides to terminate benefits that the appeal process is initiated.

The Appeal Process

Rights of appeal are explained to claimants by MPIC in writing at each step of the claims process.

Decisions on claims are made initially by MPIC case managers. A claimant who is not satisfied with the decision of a case manager has 60 days to appeal the decision to an MPIC internal review officer who will decide the appeal and issue a written decision with reasons for the decision.

If a claimant is not satisfied with the MPIC internal review decision a further appeal may be made to the Commission by filing a Notice of Appeal. An appeal to the Commission must be filed within 90 days of the date a claimant receives the internal review decision. An extension for filing an appeal may be granted by the Commission if the claimant provides a reasonable explanation for missing the 90 day filing deadline.

After receiving a Notice of Appeal the Commission obtains the appellant's complete file from MPIC. The file is reviewed and an "indexed file" of all relevant documents is created. The indexed file is provided to the appellant or the appellant's representative and to MPIC and, once both parties have had an opportunity to review the indexed file and submit any further documents they feel are relevant to the appeal, a date is set for the hearing of the appeal.

Prior to 2005/2006 appeal hearings were conducted by panels of three commissioners, however, in 2005, the Act was amended to allow appeals to be heard by either a single commissioner or a panel of three commissioners in order to provide greater flexibility and allow the Commission to deal more efficiently and expeditiously with some appeals.

In 2006/2007 the Commission held 90 hearings and 47 pre-hearing meetings, compared with 85 hearings and 19 pre-hearing meetings in 2005/2006. A significant factor in the increase of pre-hearings in 2006/2007 was that some appeals required further case management by a commissioner for various reasons such as to determine the status of the appeal, or whether there is any reason why the Commission should not schedule a hearing date. The result of pre-hearings significantly reduced the number of appeal hearings that were to be determined on the merits. Appellants were successful in whole or in part in 26% of the appeals heard by the Commission during 2006/2007.

The Commission hearings are informal in that the Commission is not strictly bound by the rules of evidence followed by the courts. In a majority of cases appellants do not have legal representation, although the availability of the Claimant Adviser Office means that more appellants now have the advantage of being represented at appeal hearings. The Claimant Adviser Office opened its doors in 2005, providing assistance, advocacy and representation on behalf of individuals who have filed or may wish to file appeals with the Commission. Where feasible, the Commission will travel outside of Winnipeg to conduct a hearing or, if it is appropriate and of benefit to an appellant who lives or works elsewhere, a hearing may be conducted by teleconference.

Appellants and MPIC may call witnesses to testify and may also bring forward new evidence at appeal hearings. The Commission does have hearing guidelines which call for an appellant or MPIC to provide the Commission and the other party with disclosure and advance notice of any witnesses to be called or additional documentary evidence to be presented at a hearing.

The commissioner(s) hearing an appeal weigh the evidence and the submissions of both the appellant and MPIC and, at the conclusion of a hearing, may issue a decision immediately or reserve their decision in order to consider the matter further before rendering a decision. Under the Act the Commission is given certain defined powers with respect to an appeal; following an appeal hearing the Commission may:

(a) confirm, vary or rescind MPIC's review decision; or
(b) make any decision that MPIC could have made.

The Commission issues written decisions and provides written reasons for the decisions. The decisions and reasons are sent to the appellants and to MPIC. A delay in issuing decisions may occur when the commissioners find it necessary to seek further independent expert evidence, in

which case that evidence is promptly shared with both parties and they are given an opportunity to respond before the Commission's decision is finalized.

All of the Commission's decisions and reasons are available for viewing at the Commission's office and on our web site. The decisions are also available through QuickLaw, a commercial online information provider that maintains an electronic database of decisions rendered by courts and tribunals across the country.

A decision of the Commission is binding, subject only to a right of appeal to the Manitoba Court of Appeal on a point of law or a question of jurisdiction, and then only with leave of the court. There were five applications for leave to appeal in the 2006/2007 year. The Court of Appeal granted leave in two cases, denied leave in one case, reserved its decision in one case, adjourned sine die one case and has yet to hear one application. In the Commission's 13 years of operation the Court of Appeal has granted leave to appeal in a total of ten cases.

Significant Decisions

1. Two cases were heard by the Commission which dealt with the issue of permanent impairment benefits, and illustrated the Commission's willingness in these decisions to analyze and examine MPIC's characterization of certain impairments as minor, or as too mild to attract a permanent impairment award.

   In the first decision, the Appellant was a young female student who was injured in a motor vehicle accident. The Appellant appealed the decision of MPIC which awarded her a three (3%) percent permanent impairment for left lower limb deformity and failed to award a permanent impairment for leg length discrepancy.

   The relevant legislation and regulations provide for a three (3%) percent permanent impairment award for alterations in form and symmetry of the lower limbs which reflect a "minor or moderate" change, and eight (8%) percent for alterations in form and symmetry of the lower limbs which reflect a "severe" change.

   The Appellant gave oral evidence in regard to the appearance, feel and texture of her left foot and ankle, submitting that photographs on the file failed to provide a complete picture of the deformity. She testified that the ankle bone on that side feels different from the one on the other side, with bumps in the texture. The ankle appears fat, with the heel pushed up and a big bone sticking out on the side of the ankle. As a result of this deformity, she testified that in addition to the orthotics which she is required to wear, the only shoes she is able to wear are heavy running shoes or winter boots that can accommodate an orthotic. Her evidence was that she cannot wear high heels, flip flops or sandals. It was her position that this leg deformity is more than "minor or moderate" and that she should be entitled to a higher permanent impairment award on that basis.

   MPIC, relying upon evidence from its Health Care Services Team, took the position that due to the localized nature of the deformity, involving as it did only the ankle and lower portion of the leg, the deformity could not be considered severe, and must fall within the "minor to moderate" classification under the legislation and regulations.

The Commission found that the Appellant had suffered a significant change in the tissue, bulk, consistency, length, and texture of her left foot and ankle. The panel found that her leg deformity was more than mild to moderate, and made note of the Appellant's testimony that, as a young woman, she would ordinarily wish to wear flip flops, sandals and high heels. However, as a result of her injuries, she was only able to wear running shoes or heavy winter boots that would accommodate the orthotics she had to wear as a result of the accident. As a result of its review of the evidence on file, and the Appellant's description of the disfigurement and its effects upon her, the panel found this to be more than a moderate deformity.

As there was no provision in the regulations for an impairment award falling between three (3%) percent and eight (8%) percent in this category, the panel found that the appropriate permanent impairment award for the Appellant's disfigurement fell within the "severe change" category for lower limbs. The Commission rescinded the three (3%) percent permanent impairment award for the Appellant's lower limb disfigurement, substituting a permanent impairment award of eight (8%) percent on this ground.

The panel found that the Appellant had failed to establish, on a balance of probabilities, that the motor vehicle accident caused a leg length discrepancy which would result in a further permanent impairment award pursuant to the legislation and regulations.

2. The second permanent impairment appeal allowed by the Commission involved an injury which the Appellant suffered to his right third MCP joint (right knuckle). The Internal Review Officer upheld the case manager's decision that there was no entitlement to a permanent impairment payment for injury to the right knuckle, as the medical information indicated that, based on the photographs and written descriptions, there was no conspicuous change in form and symmetry.

The legislation and regulations provide for a permanent impairment award of two (2%) percent for an alteration in form and symmetry to the wrists and hands which reflects a "minor or moderate" change, and a permanent impairment award of six (6%) percent for an alteration in form and symmetry to the wrists and hands which reflects a "severe" change.

MPIC did not dispute the Appellant's assertion that there had been an alteration in form and symmetry to his right knuckle, but asserted that this alteration, which was not visible except on close inspection, did not constitute a minor change entitling the Appellant to an impairment award.

The Commission reviewed the legislation and regulations, as well as dictionary definitions for the terms "minor", "moderate" and "severe". The Commission considered an assessment by the Appellant's physiotherapist which corroborated the Appellant's submission that the alteration to his right knuckle was minor in nature and visible to the naked eye. Accordingly, the Commission determined that a minor change in form and symmetry had occurred to the Appellant's right knuckle and that the Appellant had established, on a balance of probabilities, that he was entitled to an award of two (2%) percent for a minor change.

3. The Appellant appealed a decision of MPIC denying him Personal Injury Protection Plan ("PIPP") benefits on the basis that his injuries were not caused by an automobile. This case illustrates the importance of the independent review process performed by the Commission.

In this case, the Appellant made a claim with MPIC arising out of an accident which occurred while he was loading lumber on to his truck at a retail lumber yard. After the Appellant had completed securing the load of lumber on his truck, he proceeded to dismount from the truck. As he stepped backwards off the truck, his foot caught a piece of lumber, he lost his balance and he fell backwards onto a steel post and then fell onto the ground and rolled under his truck. As a result of this accident, the Appellant sustained multiple serious injuries, including a punctured lung, three fractured ribs, two chipped teeth and various cuts and bruises.

Initially, the Appellant filed a Statement of Claim against the lumber yard. In the course of that proceeding, the Appellant was advised to also initiate a claim with MPIC, as the accident might be covered by the provisions of the Act. The claim against the lumber yard was eventually dismissed by the Court on the basis that the Apellant's claim was linked to the use of his truck and that his injuries occurred while using an automobile. Accordingly, the Court found that his claim against the lumber yard was statute-barred and that his accident came within the provisions of the Act.

Concurrently, MPIC found that the Appellant had no entitlement to benefits under PIPP as his injuries were not caused by an automobile within the meaning or intent of the Act.

The Commission found that the Appellant's injuries were caused by an automobile, and accordingly, that he was entitled to benefits pursuant to Part 2 of the Act. The Commission determined that the Appellant's accident and the Appellant's resultant injuries occurred while he was disembarking from his vehicle. As a result, his injuries were caused by (in the sense of being related to) the use of an automobile.

4. The Appellant appealed an MPIC Internal Review decision denying her Income Replacement Indemnity benefits to compensate the Appellant for time off from work for the purpose of attending physiotherapy treatments in respect of injuries the Appellant received as the result of a motor vehicle accident. This case illustrates the benefits of the flexibility provisions of the Act relating to income replacement and rehabilitation.

The Appellant's injuries from the motor vehicle accident were diagnosed as a whiplash injury and MPIC determined that the Appellant was entitled to be reimbursed for a number of physiotherapy treatments in respect of these injuries. The motor vehicle accident occurred while the Appellant was on maternity leave and several weeks before she was scheduled to return to work.

The Appellant commenced receiving physiotherapy treatments while on maternity leave and advised MPIC that upon her return to work, due to her family circumstances, she

would only be able to receive physiotherapy treatments during the course of her work day. MPIC determined that:

> Income Replacement Indemnity is not payable for time taken off work solely for the purpose of attending medical appointments, or treatments arising from the motor vehicle accident, as there are no provisions under the Act to allow for such compensation. In order to qualify for income replacement, the injured party must have been disabled from working due to the injuries sustained in the accident.

The Appellant appealed MPIC's decision to the Commission and asserted that she could not afford to suffer a loss of pay if she was required to take time off from work to receive physiotherapy treatments. As a result, the Appellant returned to work and did not receive any of the physiotherapy treatments that she was entitled to under the Act. At the appeal hearing MPIC submitted that the Appellant was able to return to work full time and since she had suffered no monetary loss there were no provisions in the Act which permitted payment of Income Replacement Indemnity benefits to her.

The Commission disagreed with MPIC's position and found that the provisions of the Act in respect of Income Replacement Indemnity benefits and rehabilitation were wide enough to permit MPIC to grant the Appellant's request.

MPIC has appealed this decision to the Manitoba Court of Appeal.

5. A Pre-Hearing Meeting was held regarding an appeal which gave rise to questions of the Commission's statutory authority and possible status of *functus officio*.

The Appellant made Application to the Commission to reopen a hearing which was held by the Commission in 1995, on the basis of allegations that there was a reasonable apprehension of bias arising out of certain things alleged to have been said by a Commission member after that hearing. MPIC's legal counsel raised a number of procedural objections to the Appellant's appeal and asserted that the Commission did not have jurisdiction to hear the Application for a rehearing.

A Pre-Hearing Meeting was held to deal with the procedural objections that the Commission lacked statutory authority and was *functus officio*.

MPIC took the position that the Commission does not have jurisdiction to rehear a matter eleven (11) years after the decision of the Commission in the appeal, as the Commission lacks the requisite statutory authority to hear an application to determine a rehearing of a matter. Rather, this statutory authority was conferred on the Court of Appeal under Section 187(6) of the Act. While Section 171 of the Act gives MPIC the power to reconsider its decisions, there is nothing in the Act providing the Commission with such a power, and without the requisite statutory authority the Commission could not make a determination to hear the matter.

Counsel for the Appellant took the position that the Commission is a specialized tribunal created by statute which must conduct itself according to the principles of natural justice and must have the jurisdiction to acknowledge that one of its panels had violated these

principles and to deal with this. It was submitted that Section 184(1)(b) of the Act allows the Commission to make any decision that the Corporation could have made, including the power to make fresh decisions regarding a claim, pursuant to Section 171.

MPIC also took the position that the Commission does not have jurisdiction to hear an application to rehear a matter already decided, based on the principle of *functus officio*. The Act contains no indication that a decision of the Commission can be reopened to enable the Commission to discharge a function which had been discharged under the enabling legislation when the Commission first heard and decided the appeal. The principle of *functus officio* applies, in the absence of any indications that the Commission can rescind, vary, amend or reconsider a decision.

The Appellant took the position that the Supreme Court of Canada had established that the principle of *functus officio* should not be strictly applied where there are indications in the enabling statute that a decision can be reopened in order to enable the tribunal to discharge the function committed to it by enabling legislation. The decision of the Commission should not have any finality if the Commission finds that it has conducted itself with an appearance of a reasonable apprehension of bias, and as the allegations made by the Appellant were not a matter of jurisdiction, but rather a matter of fundamental natural justice, the Commission was not prevented from rehearing the matter.

The Commission found that it had no statutory authority to review the Commission's earlier decision in respect of the Appellant and that the power of review was given specifically to the Court of Appeal of Manitoba pursuant to Section 187 of the Act. As a result, the Commission determined it did not have jurisdiction to conduct a hearing to determine whether the previous Commission panel conducted itself in such a fashion as to create a reasonable apprehension of bias.

The Commission reviewed the Supreme Court of Canada jurisprudence dealing with the issue of *functus officio*, noting that Court's decision that the principle should be approached with more flexibility in respect to the decisions of administrative tribunals which are subject to appeal only on a point of law. Justice may require the reopening of administrative proceedings in order to provide relief which would otherwise be available on appeal. (emphasis added)

The Commission noted that Section 187(2) of the Act permits either the Appellant or MPIC, upon leave from a Judge of the Manitoba Court of Appeal, to appeal the Commission panel's decision not only on a question of law, but also on a question of jurisdiction. The Commission found that its earlier decision was a final decision in accordance with the MPIC Act, subject to possible appeal on a question of law or jurisdiction and, according to the principle of *functus officio*, the Commission had no jurisdiction to review the earlier decision on the grounds that there was a reasonable apprehension of bias as a result of the Commission's proceedings at that time.

The Appellant's Application for Review of the Commission's earlier decision was dismissed.

6. The Appellant appealed an MPIC decision denying her Income Replacement Indemnity benefits as a result of injuries suffered in a motor vehicle accident. The case illustrates the importance of determining the jurisdiction of MPIC to make a fresh decision on the grounds of new information, and whether there are time limits which restrict the ability of MPIC to reconsider its own decisions if, in it's opinion, there has been a substantive or procedural error made in respect of a decision or when the decision contains an error in writing or calculation, or any other clerical error.

The Appellant was involved in a motor vehicle accident in the month of June 1994 and, as a result, suffered motor vehicle accident injuries. For a period of three (3) years prior to the motor vehicle accident the Appellant was in receipt of a monthly disability payment from the Canada Pension Plan (CPP) for disability in respect of a heart condition. As a result of the motor vehicle accident, the Appellant initially received a lump sum student indemnity and, effective July 1, 1996, Income Replacement Indemnity benefits. These benefits continued for a period of approximately nine (9) years and six (6) months, until the month of January 2006, when MPIC terminated the Income Replacement Indemnity benefits. MPIC informed the Appellant that it was justified in terminating these benefits on the grounds that it had obtained new information and, upon reconsideration, it had erred in initially granting Income Replacement Indemnity benefits to the Appellant. The Internal Review Officer upheld the decision and the Appellant appealed to the Commission.

At the appeal hearing MPIC submitted that as a result of receiving the complete file from the CPP authority in the year 2000, it concluded that it had obtained new information that clearly demonstrated that the Appellant was regularly incapable of holding employment prior to the motor vehicle accident. As a result, MPIC was entitled to make a fresh decision to preclude the Appellant from continuing to receive Income Replacement Indemnity benefits. MPIC further argued that there was nothing in the Act which limited MPIC's ability to correct any errors it had previously made in respect of paying Income Replacement Indemnity benefits to the Appellant. When MPIC discovered its error in 2006, it terminated the Appellant's Income Replacement Indemnity benefits.

In response, the Appellant submitted to the Commission that an examination of the CPP file did not indicate there was any new information which justified MPIC in making a fresh decision in respect of the Income Replacement Indemnity benefits the Appellant was receiving. In addition, the Appellant asserted that there were time limits set out in the Act in order to permit MPIC to correct an error and that MPIC had exceeded these time limits and, therefore, was not entitled, pursuant to provisions of the Act, to reconsider its previous decision to grant Income Replacement Indemnity benefits.

The Commission agreed with the submission of the Appellant and found:

1. there was no new information under the provisions of the Act which permitted MPIC to make a fresh decision in respect of the Appellant's entitlement to Income Replacement Indemnity benefits.

2. MPIC was precluded by the time limit provisions in the MPIC Act in reconsidering whether it had committed an error when granting Income Replacement Indemnity benefits to the Appellant.
3. MPIC had initially made a correct decision in respect of the Appellant's entitlement to Income Replacement Indemnity benefits.

The Commission allowed the appeal and rescinded the decision of the Internal Review Officer. MPIC has appealed this decision to the Manitoba Court of Appeal.

7. The appellant sought to reinstate his appeal from an internal review decision, after he had withdrawn his appeal with the Commission. This case illustrates the scope of the Commission's discretion in determining its own practice.

The Appellant's original Notice of Appeal was filed with the Commission within the statutory time frame for filing an appeal. Subsequently, the Commission received notice from the Appellant that he wanted to withdraw his appeal. Shortly thereafter, the Appellant advised the Commission that he wished to proceed with his appeal of the internal review decision, on the basis of advice and information which he had received from the Claimant Adviser Office.

The Appellant sought to challenge the internal review decision on the basis that there was no regulation in effect limiting coverage for damaged clothing. He argued that he should therefore be entitled to reimbursement of expenses for replacement of his clothing which was damaged in his motorcycle accident pursuant to s. 136(c) of the MPIC Act, which provides for reimbursement of expenses incurred to repair or replace clothing that a victim was wearing at the time of an accident and that was damaged.

Counsel for MPIC submitted that the Appellant had not established a reasonable prospect of success upon the appeal, and therefore the Commission should not reopen an appeal which had been expressly abandoned. He noted that between March 1, 1994 and February 28, 2003, Sections 30 and 31 of Manitoba Regulation 40/94 (the 'Regulation') provided limited coverage for damaged clothing worn by a claimant at the time of an accident. Both provisions were expressly repealed by Manitoba Regulation 46/2003 and had not reappeared – in any fashion – in the regulations. Counsel for MPIC argued that Section 136(1)(c) of the Act contained wording very similar to that found in the repealed sections of the Regulation. Although this particular provision had not been repealed, counsel for MPIC argued that the progression of amendments to the Regulation made it clear that the intention of the legislature was to limit coverage for damaged clothing generally in the manner expressly set out in Sections 34 and 34.1 of the current version of the Regulation. Counsel for MPIC maintained that in this case, the Appellant was clearly not entitled to the benefit he was seeking and it made no sense to proceed with an appeal which, on the face of it, was doomed to failure in any event.

The Commission noted that it has the power to determine its own procedures and practices and may for that purpose make an order with respect to the procedures and practices that apply in any particular proceeding. The Commission remarked that, once an appeal has been withdrawn or abandoned, it should not be reopened, except in exceptional circumstances. The Commission went on to find that the Appellant's

position presented an arguable case with respect to the interpretation of the Act and it should be allowed to proceed to adjudication. As a result, the Commission permitted the Appellant to reinstate his appeal of the internal review decision.

8. The Appellant sought an extension of time in which to file a Notice of Appeal beyond the 90-day statutory deadline, after she had expressly discontinued her appeal with the Commission. This case further illustrates the scope of the Commission's discretion in determining its own practice.

   The Appellant originally contacted the Commission within the statutory time frame for filing an appeal, wishing to appeal an internal review decision. Subsequently, the Commission received notice from the Appellant that she did not want to pursue her appeal. Approximately nine (9) months later, the Appellant filed a Notice of Appeal with the Commission from MPIC's internal review decision.

   The Appellant sought an extension of time to file her appeal on the basis that she had been suffering from traumatic experiences and psychological problems after the accident and had had been unable to cope with the appeal process at that time.

   MPIC argued that the Appellant had abandoned her appeal when she chose not to pursue the appeal. MPIC also submitted that the Appellant had not provided a reasonable excuse for the late filing of her Notice of Appeal and therefore an extension of time should not be granted to the Appellant.

   The Commission found that the Appellant had established compelling circumstances which prevented her from fully appreciating the results of her actions. Accordingly, the Commission determined that it was appropriate to exercise its discretion and allow the Appellant an extension of time to file her Notice of Appeal, notwithstanding her previous expressed intention to abandon the appeal.

Appeals to the Court of Appeal

The Commission's decisions can be appealed with leave to the Court of Appeal but only on a question of law or jurisdiction. There were several important appeals in 2006-2007 relating to the Commission's statutory discretion and the Commission's interpretation of the provisions of a regulation under the Act.

1. MPIC appealed a decision of the Commission which directed MPIC to reimburse the Appellant for the cost of purchasing an all terrain vehicle. The Appellant was involved in a motor vehicle accident resulting in the above knee amputation of both legs. At the Commission hearing the Appellant asserted that he spent a great deal of time during the year at his cottage and was unable to travel around the terrain surrounding his cottage in a wheelchair. As a result, the Appellant had purchased a all terrain vehicle and MPIC had rejected his request to be reimbursed for this cost.

The Appellant appealed this matter to the Commission. The Commission determined that an all terrain vehicle was a "mobility aid within the meaning of the legislation" and directed MPIC to reimburse the Appellant for the cost of the all terrain vehicle.

MPIC appealed this decision to the Manitoba Court of Appeal. In a majority decision, the Manitoba Court of Appeal determined that the Commission had properly exercised statutory discretion when finding that the all terrain vehicle used by the Appellant was a mobility aid within the meaning of the regulation and dismissed the appeal.

2. An Appellant appealed a decision of the Commission denying him Personal Injury Protection Plan benefits in relation to injuries sustained while testing a motorcycle speedometer in the course of his employment. The Commission held that the accident was not one which entitled a claim to benefits in that the legislation specifically excluded from benefits any injury caused by *"an action performed by the appellant in connection with the maintenance, repair, alteration or improvement of an automobile"*.

The Court of Appeal in a unanimous decision concluded that the Commission did not err in finding it was an action *"in connection with the maintenance"* of the motorcycle and dismissed the appeal.

Performance Targets

The Commission strives to hear and decide appeals fairly, accurately and with reasonable expedition. With this in mind, the Commission has established performance targets:

- The performance target for preparing the indexed file of material to be used at the hearing is five weeks after receipt of MPIC's file and all other additional material.
- The performance target for scheduling hearings is 6-8 weeks from the time the parties notify the Commission of their readiness to proceed.
- The performance target for rendering written decisions is 6 weeks following the hearing and receipt of all required information.

The Commission continues to experience a consistent volume of appeals filed resulting in the following average turnaround times for 2006/2007: 40-49 weeks to prepare the indexed file and 7 weeks from the time the parties are ready to proceed to a hearing and the actual hearing date. The Commission recognizes this does not meet its performance targets. This is due to a staff turnover over the last two years which has impacted the number of files the Commission was able to process. As well, with the influx of time, the number of issues has increased in respect of each individual appeal. The Commission is attempting to address the backlog by hiring additional temporary staff to assist with the backlog of indexing. This has resulted in a reduction of the number of files waiting indexing. The average turnaround time from the date a hearing concluded to the date the Commission issued an appeal decision was 4 weeks in 2006/2007.

Sustainable Development

The Commission is committed to the Province of Manitoba's Sustainable Procurement Practices plan. All Commission staff are aware of the benefits of Sustainable Development Procurement.

The Commission uses environmentally preferable products whenever possible and takes part in a recycling program for non-confidential waste.

Commission d'appel
des accidents de la route

Rapport annuel
2006 - 2007

Manitoba

Manitoba
Finances
Commission d'appel des accidents de la route

428, avenue Portage Bureau 301 Winnipeg (Manitoba) CANADA R3C 0E2
T 204-945-4155 **F** 204- 948-2402 Sans-frais : 1-800-282-8069
autoinjury@gov.mb.ca

Monsieur Greg Selinger
Ministre des Finances
Bureau 103
Palais législatif
450, Broadway
Winnipeg (Manitoba) R3C OV8

Monsieur le ministre,

En vertu du paragraphe 180(1) de la *Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba*, dans les six mois qui suivent la fin d'un exercice, le commissaire en chef présente au ministre un rapport annuel concernant l'exercice des pouvoirs et des fonctions conférés à la Commission. Ce rapport fait état des décisions importantes de la Commission et des motifs de ces décisions.

J'ai l'honneur de vous présenter le présent Rapport annuel de la Commission des accidents de la route pour l'exercice terminé le 31 mars 2007, qui fait état des décisions importantes rendues au cours de cet exercice.

Veuillez agréez, Monsieur le ministre, l'expression de toute ma considération.

LE COMMISSAIRE EN CHEF,

MEL MYERS, c. r.

RAPPORT ANNUEL
DE LA COMMISSION D'APPEL DES ACCIDENTS DE LA ROUTE
POUR L'EXERCICE 2006-2007

Généralités

La Commission d'appel des accidents de la route (la Commission) est un tribunal spécialisé constitué sous le régime de la *Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba* (la *Loi*). Elle est chargée d'entendre les appels interjetés relativement aux décisions prises à l'issue d'une révision interne portant sur les indemnisations du Régime de protection contre les préjudices personnels (RPPP) de la Société d'assurance publique du Manitoba (SAPM), un programme d'assurance « sans égard à la responsabilité ».

L'exercice 2006-2007, qui a débuté le 1er avril 2006 et s'est terminé le 31 mars 2007, marquait la treizième année complète de fonctionnement de la Commission. Celle-ci compte un personnel à temps plein de neuf personnes : un commissaire en chef, deux commissaires en chef adjointes, un directeur des appels, deux agentes des appels, une secrétaire affectée au service du commissaire en chef et deux adjointes administratives. Par ailleurs, seize commissaires à temps partiel siègent à des comités d'appel selon les besoins.

En 2006-2007, la Commission a été saisie de 209 appels portant sur 211 décisions issues de révisions internes de la SAPM. En comparaison, elle avait été saisie de 231 appels portant sur 250 décisions de la Société en 2005-2006. La plupart des appels entendus en 2006-2007 avaient trait à des blessures subies au cours d'années précédentes, certaines remontant à 1994. Un grand nombre de dossiers deviennent chaque année plus volumineux et plus longs à examiner. Cet état de choses est attribuable en partie au fait que les demandeurs qui subissent des blessures relativement graves peuvent recevoir des indemnités de remplacement du revenu, des remboursements des traitements médicaux et d'autres prestations de la SAPM pendant une période prolongée si l'assureur ne conteste pas sa responsabilité initiale. Dans ces cas, c'est uniquement lorsque l'assureur décide de mettre fin aux prestations qu'est mis en branle le processus d'appel.

Processus d'appel

La SAPM explique par écrit aux demandeurs leurs droits d'appel à chaque étape du processus de demande d'indemnisation.

Les décisions concernant les demandes d'indemnités sont prises initialement par les gestionnaires de cas de la SAPM. Un demandeur qui n'est pas satisfait de la décision prise par un gestionnaire de cas a 60 jours pour interjeter appel de cette décision devant un agent de révision interne de la SAPM, lequel tranchera l'appel et rendra par écrit la décision et les motifs qui la justifient.

Un demandeur qui n'est toujours pas satisfait de la décision issue d'une révision interne de la SAPM peut interjeter un autre appel devant la Commission en déposant un avis d'appel dans les 90 jours de la réception par le demandeur de la décision révisée. La Commission peut accorder

une prorogation pour le dépôt d'un appel si le demandeur fournit une explication raisonnable du non-respect du délai prescrit de 90 jours.

Une fois qu'elle a reçu un avis d'appel, la Commission obtient le dossier complet de l'appelant de la SAPM. Le dossier est examiné et un « dossier indexé » de tous les éléments importants est créé. Ce dossier indexé est communiqué au demandeur ou à son représentant et, une fois que les deux parties ont pu l'examiner et présenter tout document supplémentaire qui, selon eux, se rattache à l'appel, une date est fixée pour l'audience de l'appel.

Avant 2005-2006, les audiences d'appel étaient réalisées par des comités formés de trois commissaires. Toutefois, en 2005, la *Loi* a été modifiée pour que les appels puissent être entendus par un seul commissaire ou par un comité de trois commissaires de manière à procurer davantage de souplesse et de permettre à la Commission d'entendre certains appels de manière plus efficace et plus rapide.

Il y a eu 90 audiences et 47 conférences préparatoires pendant l'exercice 2006-2007, comparativement à 85 audiences et 19 conférences préparatoires en 2005-2006. Cette augmentation du nombre de conférences préparatoires en 2006-2007 est principalement attribuable au fait que certains appels ont nécessité une gestion de cas plus poussée de la part d'un commissaire pour diverses raisons, notamment pour déterminer où en était l'appel ou s'il existait un motif pour lequel la Commission ne devait pas fixer de date d'audience. Les conférences préparatoires ont permis de réduire considérablement le nombre d'appels devant être jugés sur le fond. Les appelants ont obtenu entièrement ou partiellement gain de cause dans 26 % des appels entendus par la Commission en 2006-2007.

Les audiences de la Commission ont un caractère informel, car la Commission n'est pas strictement liée par les règles de la preuve que suivent les tribunaux. La plupart des appelants ne se font pas représenter par un conseiller juridique, même si la mise en place du Bureau des conseillers des demandeurs signifie que davantage d'appelants ont désormais l'avantage d'être représentés aux audiences d'appel. Ce Bureau, qui a ouvert ses portes en 2005, propose de l'aide, des conseils et des services de représentation aux personnes qui ont interjeté ou qui pourraient vouloir interjeter appel devant la Commission. Lorsque cela est faisable, les membres de la Commission se déplacent à l'extérieur de Winnipeg pour tenir une audience ou, si les circonstances s'y prêtent et si cela est à l'avantage d'un appelant qui demeure ou travaille ailleurs, l'audience peut avoir lieu par téléconférence.

Les appelants et la SAPM peuvent appeler des témoins à comparaître et présenter de nouveaux éléments de preuve à l'audience d'appel. Les lignes directrices de la Commission concernant les audiences exigent que l'appelant et la SAPM communiquent avec avis préalable à la Commission et à l'autre partie l'identité de tout témoin qui sera appelé à comparaître ou toute preuve documentaire supplémentaire qui sera présentée à l'audience.

Les commissaires qui entendent un appel apprécient la preuve et les observations de l'appelant et de la SAPM et, au terme de l'audience, peuvent rendre une décision immédiatement ou différer la décision afin d'étudier la cause plus avant. La *Loi* confère à la Commission certains pouvoirs bien définis relativement à un appel; à l'issue d'une audience d'appel, la Commission peut :

a) confirmer, modifier ou annuler la décision révisée de la SAPM;

b) rendre toute décision que la SAPM aurait pu rendre.

La Commission présente par écrit ses décisions et les motifs qui les justifient. Les décisions et les motifs sont envoyés aux appelants et à la SAPM. Les décisions sont parfois retardées lorsque les commissaires jugent nécessaire de demander d'autres témoignages d'experts indépendants. Dans de tels cas, ces témoignages sont communiqués rapidement aux deux parties, qui ont la possibilité de réagir avant que la Commission ne rende sa décision définitive.

L'ensemble des décisions et des motifs de la Commission peuvent être consultés au bureau de la Commission ou dans son site Web. Il est également possible d'accéder aux décisions par l'entremise de QuickLaw, un fournisseur commercial d'information en ligne qui gère une base de données électronique des décisions des tribunaux de tout le pays.

La décision de la Commission est obligatoire et ne peut faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel du Manitoba que pour une question de droit ou de compétence, et ce, uniquement avec l'autorisation de la Cour. En 2006-2007, cinq demandes d'autorisation d'appel ont été présentées à la Cour d'appel. Celle-ci a accepté deux demandes, en a refusé une, a pris une décision en délibéré dans un cas et a reporté sa décision à une date indéterminée dans un autre cas et il lui reste encore une demande à entendre. Au cours des treize années de fonctionnement de la Commission, seules dix demandes d'autorisation d'appel ont été acceptées par la Cour d'appel.

Décisions importantes

1. La Commission a entendu deux causes portant sur des prestations de déficience permanente et a montré dans ses décisions qu'elle était disposée à analyser et examiner comment la SAPM déterminait que des déficiences étaient trop légères ou trop peu graves pour justifier une indemnité pour déficience permanente.

   Dans la première décision, l'appelante était une jeune étudiante blessée dans un accident d'automobile. Elle interjetait appel de la décision de la SAPM qui lui reconnaissait une déficience permanente de 3 % pour une difformité de la jambe gauche mais pas de déficience permanente pour la différence de longueur entre les deux jambes.

   La législation et la réglementation applicables prévoient l'attribution d'un taux de 3 % à la déficience permanente pour la modification « légère ou modérée » de la forme et de la symétrie des membres inférieurs et de 8 % pour une modification importante de la forme et de la symétrie des membres inférieurs.

   L'appelante a présenté un témoignage oral donnant des précisions sur l'apparence, la sensation et la texture de son pied et de sa cheville gauches en faisant valoir que les photographies au dossier ne rendaient pas bien compte de la difformité. Elle a indiqué que l'os de la cheville gauche était différent et qu'on sentait des bosses à la palpation. La cheville semblait plus grosse, avec le talon remonté et un gros os qui sort sur le côté. À cause de cette difformité, l'appelante devait porter une orthèse qui ne pouvait s'adapter qu'à de grosses chaussures de course ou à des bottes d'hiver. Elle a ajouté qu'elle ne pouvait pas porter de talons hauts, de sandales ni de tongs (sandales de plage) et qu'il

s'agissait selon elle d'une difformité plus que « légère ou modérée » qui devrait donc lui donner droit à une indemnité pour déficience permanente plus élevée.

D'après les preuves soumises par son équipe des services de santé, la SAPM a jugé que, puisque la difformité était localisée et ne touchait que la cheville et le bas de la jambe, elle ne pouvait être considérée comme grave et entrait donc forcément dans la classe des difformités « légère ou modérées » conformément à la législation et à la réglementation.

La Commission a déterminé que l'appelante avait subi un changement important de la texture, de la longueur, de la fermeté et de la masse tissulaire de son pied et de sa cheville gauches. Le comité qui a entendu l'affaire a établi que la difformité était plus que légère ou modérée et a tenu compte du témoignage de l'appelante laissant entendre qu'étant une jeune femme, elle aurait normalement eu envie de porter des talons hauts, des sandales ou des tongs. Ses blessures l'obligeaient toutefois à ne porter, depuis son accident, que de grosses chaussures de course ou des bottes d'hiver dans lesquelles son orthèse pouvait entrer. Après avoir évalué les preuves au dossier et avoir entendu la description faite par l'appelante des préjudices esthétiques subis et de leurs effets sur elle, le comité a établi que la difformité était plus que modérée.

Puisque le règlement ne permet pas d'accorder un taux entre 3 % et 8 % dans cette classe, le comité a établi que pour pouvoir attribuer un taux convenable tenant bien compte des préjudices esthétiques subis il fallait classer la déficience permanente dans la classe des déficiences graves des membres inférieurs. La Commission a annulé la décision attribuant un taux de 3 % pour les préjudices esthétiques subis par l'appelante et a accordé à la place un taux de 8 % pour la déficience permanente.

Le comité a jugé que l'appelante n'avait pas fourni de preuves suffisantes pour établir, selon la prépondérance des probabilités, que l'accident d'automobile avait provoqué une différence dans la longueur de ses jambes qui aurait pu lui donner droit à une autre indemnité pour déficience permanente en vertu de la législation et de la réglementation.

2. Le deuxième appel relatif à une déficience permanente accueilli par la Commission concernait une blessure subie par l'appelant à la jointure du troisième métacarpien (jointure de doigt) de la main droite. L'agent de révision interne a maintenu la décision du gestionnaire de cas en établissant que l'appelant n'avait pas droit à une indemnité pour déficience permanente pour sa blessure à la jointure d'après les photographies et les descriptions écrites du dossier médical, qui n'indiquaient pas de changement apparent dans la forme et la symétrie.

La législation et la réglementation prévoient un taux de 2 % pour une déficience permanente lorsqu'il y a une modification légère ou modérée de la forme et de la symétrie des poignets et des mains et le taux est de 6 % lorsqu'il y a une modification grave de la forme et de la symétrie des poignets et des mains.

La SAPM n'a pas contesté que la forme et la symétrie de la jointure de la main droite avaient été modifiées, comme l'affirmait l'appelant, mais a plutôt opposé l'argument que la modification n'était pas visible, sauf quand on l'examinait de près, et qu'elle ne constituait pas une modification légère donnant droit à une indemnité pour déficience.

La Commission a consulté la législation et la réglementation et a lu les définitions de « légère », « modéré » et « grave » dans les dictionnaires. Elle a aussi tenu compte de l'évaluation faite par le physiothérapeute de l'appelant, qui a corroboré le témoignage de l'appelant en disant que la modification de la jointure de la main droite était légère et visible à l'œil nu. La Commission en a conclu que l'appelant avait subi une modification légère de la forme et de la symétrie de sa jointure de la main droite et qu'il avait établi, selon la prépondérance des probabilités, qu'il avait droit à un taux de 2 % pour une modification mineure.

3. Dans cette cause, l'appelant a porté en appel une décision de la SAPM, qui avait refusé de lui verser des prestations du Régime de protection contre les préjudices personnels (RPPP) en soutenant que les blessures n'avaient pas été causées par un accident d'automobile. Il s'agit d'une cause qui illustre bien à quel point le processus de révision indépendante de la Commission est important.

Dans cette affaire, l'appelant a présenté une demande à la SAPM à la suite d'un accident qui s'est produit pendant qu'il était en train de charger du bois d'œuvre dans son camion chez un détaillant. Quand il a eu fini d'attacher le bois dans son camion, il a voulu descendre et, en reculant, il s'est pris le pied dans un morceau de bois, il a perdu l'équilibre et il est tombé sur un poteau d'acier avant de frapper le sol et de rouler sous son camion. L'appelant a subi plusieurs blessures graves au moment de l'accident : il s'est perforé un poumon, s'est fracturé trois côtes et s'est cassé deux dents, en plus de subir de nombreuses coupures et ecchymoses.

L'appelant a commencé par présenter une demande introductive d'instance contre le détaillant à la Cour du Banc de la Reine. Durant la procédure, on lui a également conseillé de présenter une demande à la SAPM parce qu'il se pouvait que les dispositions de la *Loi* s'appliquent. La Cour a rejeté la poursuite contre le détaillant de bois d'œuvre en se fondant sur le fait que l'accident résultait de l'utilisation par l'appelant de son camion et que l'appelant s'était blessé en utilisant un véhicule automobile. La Cour a donc conclu que, puisque l'accident était couvert par les dispositions de la *Loi*, l'appelant ne pouvait intenter une poursuite à la Cour du Banc de la Reine.

Par ailleurs, la SAPM a jugé que l'appelant n'avait pas droit à des prestations dans le cadre du RPPP puisque ses blessures n'avaient pas été causées par une automobile au sens de la *Loi*.

La Commission a pour sa part déterminé que les blessures de l'appelant avaient été causées par une automobile et qu'il avait donc droit à des prestations en vertu de la partie 2 de la *Loi*. Elle a établi que l'accident de l'appelant et les blessures en résultant s'étaient produits pendant qu'il descendait de son véhicule. C'est donc dire que ses blessures ont été causées par l'utilisation d'une automobile (dans le sens qu'elles sont reliées à l'utilisation d'une automobile).

4. L'appelante a porté en appel une décision issue d'une révision interne de la SAPM dans laquelle on lui refusait une indemnité de remplacement du revenu pour des congés

servant à recevoir des traitements de physiothérapie à la suite de blessures subies dans un accident d'automobile. Il s'agit d'une affaire qui illustre bien l'utilité des dispositions de la *Loi* accordant une certaine souplesse en matière de remplacement du revenu et de rééducation.

L'appelante a reçu un diagnostic d'entorse cervicale à la suite de son accident d'automobile et la SAPM a jugé qu'elle avait droit au remboursement d'un certain nombre de traitements de physiothérapie pour cette blessure. L'accident est survenu pendant que l'appelante était en congé de maternité, quelques semaines avant la date prévue de son retour au travail.

Elle a commencé à recevoir des traitements de physiothérapie pendant son congé de maternité et elle a avisé la SAPM qu'à son retour au travail, elle devrait aller à ses traitements de physiothérapie durant ses heures de travail, à cause de sa situation familiale. La décision rendue par la SAPM se résumait comme suit.

> L'indemnité de remplacement du revenu ne peut être versée pour des congés servant à aller consulter un médecin ou à recevoir des traitements à la suite d'un accident d'automobile, puisque la *Loi* ne contient aucune disposition prévoyant une indemnité dans de tels cas. Pour avoir droit à l'indemnité de remplacement du revenu, la victime doit être rendue incapable de travailler à cause des blessures subies durant l'accident.

L'appelante a porté la décision de la SAPM en appel devant la Commission en faisant valoir qu'elle ne pouvait se permettre de perdre une partie de sa paie pour les heures de travail manquées pour recevoir des traitements de physiothérapie. Elle est donc retournée au travail et n'a pas reçu les traitements de physiothérapie auxquels elle avait droit conformément à la *Loi*. À l'audience d'appel, la SAPM a signalé que l'appelante était capable de reprendre le travail à temps plein et que, puisqu'elle n'avait subi aucune perte financière, aucune disposition de la *Loi* ne permettait de lui verser une indemnité de remplacement du revenu.

La Commission n'est pas en accord avec la position de la SAPM et considère que les dispositions de la *Loi* relatives aux prestations de remplacement du revenu ont une portée assez générale pour permettre à la SAPM d'accepter la demande de l'appelante.

La SAPM a porté cette décision en appel devant la Cour d'appel du Manitoba.

5. On a tenu une conférence préparatoire portant sur l'appel, qui soulevait des questions relatives aux pouvoirs conférés à la Commission par la loi et à l'application possible du principe de dessaisissement.

L'appelant a demandé à la Commission de tenir une nouvelle audience à cause d'une crainte raisonnable de partialité résultant des prétendus propos d'un membre de la Commission à la suite de l'audience originale tenue en 1995. L'avocat de la SAPM a soulevé plusieurs objections relatives à la procédure d'appel et a affirmé que la Commission n'avait pas la compétence voulue pour accepter une demande de nouvelle audience.

La conférence préparatoire a permis d'étudier les objections relatives à la procédure selon lesquelles la Commission n'avait pas les pouvoirs légaux pour entendre l'appel et le principe de dessaisissement s'appliquait.

La SAPM soutenait que la Commission n'avait pas compétence pour réentendre une cause 11 ans après avoir rendu sa décision dans le cadre d'un appel puisque la loi ne lui confère pas les pouvoirs voulus pour décider d'accepter ou de rejeter une demande de nouvelle audience. Ces pouvoirs appartiennent plutôt à la Cour d'appel, en vertu du paragraphe 187(6) de la *Loi*. Même si l'article 171 de la *Loi* autorise la SAPM à revoir ses décisions, aucune disposition de la *Loi* n'accorde à la Commission des pouvoirs semblables et, sans les pouvoirs légaux voulus, la Commission ne peut décider de tenir ou non une nouvelle audience sur une affaire.

L'avocat de l'appelant a fait valoir que la Commission était un tribunal spécialisé constitué en vertu de la loi qui avait l'obligation de respecter les principes de la justice naturelle et de corriger la situation lorsqu'il s'apercevait qu'un membre de l'un de ses comités avait violé ces principes. Il a fait observer que l'alinéa 184(1)*b)* de la *Loi* autorisait la Commission à rendre toute décision que la SAPM aurait pu rendre, y compris à rendre une nouvelle décision concernant une demande, en vertu de l'article 171.

La SAPM a également affirmé que la Commission n'avait pas la compétence voulue pour accepter ou rejeter une demande de nouvelle audience pour une cause déjà tranchée, conformément au principe de dessaisissement. Aucune disposition de la *Loi* n'autorise la Commission à tenir une nouvelle audience pour lui permettre d'exercer une fonction qu'elle a déjà exercée conformément à la loi habilitante la première fois où elle a entendu la cause et a rendu sa décision. Le principe de dessaisissement s'applique en l'absence de dispositions autorisant la Commission à annuler, modifier ou revoir une décision.

L'appelant a fait valoir que la Cour suprême du Canada avait établi que le principe de dessaisissement ne devait pas être appliqué de façon stricte dans les cas où des dispositions de la loi habilitante indiquent qu'une nouvelle audience peut se tenir pour permettre au tribunal d'exercer la fonction qui lui est attribuée par la loi habilitante. Selon lui, la décision de la Commission ne pouvait être considérée comme définitive si la Commission s'apercevait qu'elle avait pu susciter par sa conduite une crainte raisonnable de partialité et, comme les allégations de l'appelant se basaient non pas sur une compétence mais sur des principes fondamentaux de justice naturelle, rien n'empêchait la Commission de tenir une nouvelle audience.

La Commission a jugé qu'elle n'avait pas les pouvoirs légaux pour revoir la décision qu'elle avait rendue antérieurement concernant l'appelant et que ces pouvoirs avaient été accordés explicitement à la Cour d'appel du Manitoba, conformément à la section 187 de la *Loi*. La Commission a donc conclu qu'elle n'avait pas la compétence pour tenir une audience visant à déterminer si l'un de ses comités avait procédé de manière à créer des doutes raisonnables de partialité.

La Commission a examiné la jurisprudence de la Cour suprême du Canada portant sur le principe de dessaisissement et a noté que la décision de la Cour indiquait qu'il fallait appliquer le principe avec plus de souplesse aux décisions des tribunaux administratifs pouvant faire l'objet d'appels portant uniquement sur un point de droit. Elle disait aussi qu'il pourrait être nécessaire pour rendre justice de reprendre la procédure administrative afin de procurer une réparation qui aurait autrement pu être obtenue dans le cadre d'un appel. (nous soulignons)

La Commission a signalé que le paragraphe 187(2) de la *Loi* autorisait l'appelant ou la SAPM à interjeter appel de la décision d'un comité de la Commission non pas uniquement sur un point de droit mais aussi une question de compétence, avec l'autorisation d'un juge de la Cour d'appel du Manitoba. La Commission a jugé que la décision qu'elle avait déjà rendue était définitive, conformément à la *Loi*, sous réserve des droits d'appel sur un point de droit ou de compétence, et que conformément au principe de dessaisissement, elle n'avait pas compétence pour revoir une décision antérieure à cause d'une crainte raisonnable de partialité de membres de la Commission durant la procédure originale.

La demande de révision d'une décision antérieure de la Commission présentée par l'appelant a été rejetée.

6. L'appelante a interjeté appel de la décision de la SAPM lui refusant une indemnité de remplacement du revenu à la suite de blessures subies dans un accident d'automobile. Cette cause illustre à quel point il est important de déterminer la compétence qu'a la SAPM de rendre une nouvelle décision basée sur de nouveaux renseignements, qu'il y ait ou non une prescription qui restreint la capacité de la SAPM de réviser ses propres décisions, si, à son avis, il s'est produit une erreur de procédure ou de fond ou si la décision comporte une erreur de libellé ou de calcul ou une erreur typographique.

L'appelante a eu, en juin 1994, un accident d'automobile qui lui a occasionné des blessures. Au moment de l'accident, elle recevait depuis trois ans des prestations mensuelles d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) à cause de problèmes cardiaques. À la suite de l'accident, l'appelante a reçu une indemnité forfaitaire pour étudiant et, à partir du 1er juillet 1996, une indemnité de remplacement du revenu. Cette dernière indemnité a continué d'être versée pendant environ 9 ans et 6 mois, soit jusqu'en janvier 2006, où la SAPM a cessé les versements. La SAPM a avisé l'appelante qu'elle avait le droit de cesser les versements parce qu'elle avait obtenu de nouveaux renseignements et qu'elle s'était aperçue qu'elle avait commis une erreur en accordant l'indemnité de remplacement du revenu à l'appelante à l'origine. L'agent de révision interne a maintenu la décision, et l'appelante a interjeté appel devant la Commission.

À l'audience d'appel, la SAPM a indiqué qu'après avoir reçu le dossier complet de la part des responsables du RPC en 2000, elle avait constaté que les nouveaux renseignements obtenus prouvaient clairement que l'appelante était incapable en permanence d'occuper un emploi avant l'accident d'automobile. Elle a donc jugé qu'elle pouvait rendre une nouvelle décision et cesser le versement de l'indemnité de remplacement du revenu à l'appelante. La SAPM a aussi signalé qu'aucune disposition de la *Loi* ne l'empêchait de

corriger la mauvaise décision qu'elle avait prise lorsqu'elle avait décidé de verser une indemnité de remplacement du revenu à l'appelante. Lorsque la SAPM a découvert son erreur en 2006, elle a mis un terme au versement de l'indemnité de remplacement du revenu.

L'appelante a pour sa part signalé à la Commission qu'un examen du dossier envoyé par le RPC avait révélé qu'il ne contenait pas de nouveaux renseignements justifiant une nouvelle décision de la part de la SAPM concernant l'indemnité de remplacement du revenu qui lui était versée. L'appelante a aussi fait valoir que la *Loi* prévoyait un délai de prescription pour la correction par la SAPM d'erreurs qu'elle aurait commises et que ce délai était dépassé. Selon elle, la SAPM n'était donc pas autorisée par la *Loi* à réviser sa décision antérieure de lui accorder une indemnité de remplacement du revenu.

La Commission a donné gain de cause à l'appelante et a conclu ce qui suit :

1. il n'y avait pas de nouveaux renseignements au sens de la *Loi* autorisant la SAPM à rendre une nouvelle décision au sujet de l'admissibilité de l'appelante à une indemnité de remplacement du revenu;
2. le délai de prescription prévu à la *Loi* empêchait la SAPM de réviser sa décision, qu'elle ait ou non commis une erreur en accordant une indemnité de remplacement du revenu à l'appelante;
3. la SAPM avait pris la bonne décision à l'origine au sujet de l'admissibilité de l'appelante à une indemnité de remplacement du revenu.

La Commission a accueilli l'appel et a annulé la décision de l'agent de révision interne. La SAPM a interjeté appel de la décision de la Commission devant la Cour d'appel du Manitoba.

7. L'appelant souhaitait réactiver un appel d'une décision issue d'une révision interne interjeté devant la Commission après l'avoir laissé tomber. Cette cause illustre l'étendue du pouvoir de la Commission de déterminer sa propre procédure.

L'appelant a transmis à la Commission l'avis d'appel original dans le délai prescrit pour interjeter un appel. La Commission a par la suite reçu de la part de l'appelant un avis l'informant qu'il souhaitait retirer son appel. Peu après, l'appelant a fait savoir à la Commission qu'il souhaitait aller de l'avant avec son appel d'une décision issue d'une révision interne compte tenu des conseils et renseignements obtenus auprès du Bureau des conseillers des demandeurs.

L'appelant voulait contester la décision issue d'une révision interne en se basant sur le fait qu'il n'existait aucune disposition limitant la couverture relative à des vêtements endommagés. Il prétendait donc avoir le droit de se faire rembourser le prix de remplacement des vêtements endommagés dans son accident de motocyclette, en vertu de l'alinéa 136(1)*c)* de la *Loi*, qui autorise le remboursement des dépenses engagées pour la réparation ou le remplacement des vêtements que portait une victime au moment d'un accident et qui ont été endommagés.

L'avocat de la SAPM a affirmé que l'appelant n'avait pas réussi à montrer qu'il avait des chances raisonnables d'obtenir gain de cause dans le cadre de l'appel et que la Commission ne devrait donc pas réactiver un appel qui avait été expressément abandonné. Il a signalé qu'entre le 1er mars 1994 et le 28 février 2003, les articles 30 et 31 du Règlement 40/94 du Manitoba (le *Règlement*) établissaient une couverture limitée pour les vêtements endommagés portés par un demandeur au moment d'un accident. Les deux articles ont été expressément abrogés par le Règlement 46/2003 du Manitoba et n'ont jamais repris effet depuis, sous quelque forme que ce soit. L'avocat de la SAPM a signalé que l'alinéa 136(1)*c)* de la *Loi* avait un contenu pratiquement semblable à celui des articles abrogés du *Règlement*. Même si cet alinéa n'a pas été abrogé, l'avocat de la SAPM a soutenu que les modifications progressives apportées au *Règlement* montraient clairement que l'intention de l'assemblée législative était de limiter la couverture des vêtements endommagés en général de la manière expressément indiquée aux articles 34 et 34.1 de la version actuelle du *Règlement*. L'avocat de la SAPM prétendait que, dans l'affaire en cause, l'appelant n'avait manifestement pas droit à l'indemnité demandée et qu'il ne servait à rien de réactiver un appel qui, à première vue, était voué à l'échec.

La Commission a signalé qu'elle avait le pouvoir de déterminer sa propre procédure et pouvait, à cette fin, prendre une ordonnance portant sur sa procédure et l'appliquer à une affaire en particulier. Elle a fait observer que, lorsqu'un appel était retiré ou abandonné, il ne pouvait être réactivé que dans des circonstances exceptionnelles. Elle a ajouté que l'appelant présentait une position défendable concernant l'interprétation de la *Loi* et que l'affaire méritait d'être entendue. Elle a donc autorisé l'appelant à réactiver son appel d'une décision issue d'une révision interne.

8. L'appelante a demandé une prorogation du délai de 90 jours prescrit par la loi pour la transmission d'un avis d'appel après avoir expressément avisé la Commission qu'elle souhaitait annuler son appel. Cette affaire illustre aussi l'étendue du pouvoir discrétionnaire de la Commission concernant la détermination de sa procédure.

L'appelante avait à l'origine communiqué avec la Commission dans le délai prescrit pour interjeter appel afin de lui signaler son désir de porter une décision issue d'une révision interne en appel. Elle a par la suite fait parvenir un avis à la Commission pour lui faire savoir qu'elle abandonnait l'appel. Environ neuf mois plus tard, l'appelante a transmis à la Commission un avis d'appel de la décision issue d'une révision interne de la SAPM.

L'appelante a demandé une prorogation du délai d'appel en invoquant le traumatisme subi et les difficultés psychologiques éprouvées après l'accident, qui faisaient qu'elle se sentait incapable de suivre la procédure d'appel à ce stade.

La SAPM a fait valoir que l'appelante avait renoncé à son droit d'interjeter appel lorsqu'elle avait abandonné son appel. Elle a aussi signalé que l'appelante n'avait pas fourni de raison suffisante pour la transmission tardive de son avis d'appel et que la prorogation de délai demandée ne devait donc pas lui être accordée.

La Commission a estimé que l'appelante avait su prouver de façon convaincante qu'elle était incapable de bien mesurer la portée de ses actes. La Commission a donc conclu qu'il était justifié qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire et qu'elle accorde à l'appelante

une prorogation de délai pour la transmission de l'avis d'appel, même si elle avait par le passé manifesté l'intention d'abandonner son appel.

Appels devant la Cour d'appel

Les décisions de la Commission peuvent, une fois l'autorisation obtenue, faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel, mais seulement sur un point de droit ou de compétence. L'exercice 2006-2007 a été marqué par plusieurs appels importants concernant le pouvoir discrétionnaire que la loi confère à la Commission et l'interprétation faite par celle-ci des dispositions d'un règlement d'application de la *Loi*.

1. La SAPM a interjeté appel d'une décision de la Commission l'obligeant à rembourser à l'appelant le coût d'achat d'un véhicule tout terrain. L'appelant avait eu un accident d'automobile qui avait entraîné l'amputation des deux jambes au-dessus du genou. À l'audience de la Commission, l'appelant a expliqué qu'il avait passé beaucoup de temps à son chalet durant l'année et qu'il était incapable de se déplacer sur son terrain en fauteuil roulant. Il avait donc acheté un véhicule tout terrain et la SAPM avait rejeté sa demande de remboursement du coût d'achat du véhicule.

   L'appelant a interjeté appel de cette décision devant la Commission. Celle-ci a jugé que le véhicule tout terrain constituait un engin motorisé au sens de la loi et a ordonné à la SAPM de rembourser à l'appelant le coût d'achat du véhicule tout terrain.

   La SAPM a a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel du Manitoba. Celle-ci a jugé, dans une décision rendue à la majorité, que la Commission avait bien exercé son pouvoir discrétionnaire en établissant que le véhicule tout terrain utilisé par l'appelant constituait un véhicule motorisé au sens de la loi et a rejeté l'appel.

2. Un appelant a interjeté appel d'une décision de la Commission lui refusant des indemnités du RPPP relativement à des blessures subies alors qu'il essayait un compteur de vitesse pour moto dans le cadre de son emploi. La Commission avait considéré que dans ce genre d'accident, un demandeur n'avait pas le droit à des indemnités du fait que la loi excluait expressément de ces dernières les blessures causées « en raison de travaux d'entretien, de réparation ou d'amélioration que la victime fait à l'automobile ».

   La Cour d'appel a conclu, dans une décision unanime, que la Commission n'avait commis aucune erreur en considérant qu'il s'agissait « de travaux d'entretien » faits à la moto et elle a rejeté l'appel.

Objectifs de rendement

La Commission s'attache à entendre et à trancher les appels de manière équitable et exacte dans un délai raisonnable et elle a dans ce contexte établi des objectifs de rendement :

- L'objectif de rendement pour la préparation du dossier indexé des documents à utiliser à l'audience est de cinq semaines après la réception du dossier de la SAPM et de tous les autres documents.

- L'objectif de rendement pour l'établissement de la date des audiences est de six à huit semaines à partir du moment où les parties informent la Commission de leur intention d'aller de l'avant.
- L'objectif de rendement pour la communication des décisions écrites est de six semaines après l'audience et la réception de toute l'information nécessaire.

La Commission continue d'enregistrer le même volume d'appels interjetés. Ce volume s'est traduit par les délais moyens de traitement suivants en 2006-2007 : de 40 à 49 semaines pour préparer le dossier indexé et 7 semaines entre le moment où les parties se déclarent prêtes à aller de l'avant avec une audience et la date réelle de l'audience. La Commission est consciente du fait qu'elle n'a pas atteint ses objectifs de rendement. La situation est attribuable au taux de roulement élevé du personnel depuis deux ans, qui a influencé le nombre de dossiers que la Commission est arrivée à traiter. En outre, avec le temps, le nombre de questions à régler en relation avec chaque appel individuel a augmenté. La Commission tente de diminuer les retards en embauchant plus de personnel temporaire devant aider à indexer les dossiers accumulés, ce qui a effectivement contribué à réduire le nombre de dossiers en attente d'indexation. Le délai moyen entre la date d'achèvement de l'audience et la date de communication de la décision rendue en appel par la Commission était de quatre semaines en 2006-2007.

Développement durable

La Commission s'est engagée envers le plan de pratiques d'approvisionnement durable de la province du Manitoba. Tout le personnel de la Commission est conscient des avantages de l'approvisionnement suivant les principes de développement durable. La Commission utilise des produits non dommageables à l'environnement lorsque cela est possible et elle participe à un programme de recyclage pour les déchets non confidentiels.